

생활대책용지공급대상자부적격처분취소

[대법원 2016. 7. 14. 선고 2015두58645 판결]

【판시사항】

한국토지주택공사가 택지개발사업의 시행자로서 일정 기준을 충족하는 손실보상대상자들에 대하여 생활대책을 수립·시행하였는데, 직권으로 甲 등이 생활대책대상자에 해당하지 않는다는 결정을 하고, 甲 등의 이의신청에 대하여 재심사 결과로도 생활대책 대상자로 선정되지 않았다는 통보를 한 사안에서, 재심사 결과 통보가 독립한 행정처분으로서 항고소송의 대상이 된다고 한 사례

【판결요지】

한국토지주택공사가 택지개발사업의 시행자로서 택지개발예정지구 공람공고일 이전부터 영업 등을 행한 자 등 일정 기준을 충족하는 손실보상대상자들에 대하여 생활대책을 수립·시행하였는데, 직권으로 甲 등이 생활대책 대상자에 해당하지 않는다는 결정(이하 ‘부적격통보’라고 한다)을 하고, 甲 등의 이의신청에 대하여 재심사 결과로도 생활대책대상자로 선정되지 않았다는 통보(이하 ‘재심사통보’라고 한다)를 한 사안에서, 부적격통보가 심사대상자에 대하여 한국토지주택공사가 생활대책대상자 선정 신청을 받지 아니한 상태에서 자체적으로 가지고 있던 자료를 기초로 일정 기준을 적용한 결과를 일괄 통보한 것이고, 각 당사자의 개별·구체적 사정은 이의신청을 통하여 추가로 심사하여 고려하겠다는 취지를 포함하고 있다면, 甲 등은 이의신청을 통하여 비로소 생활대책대상자 선정에 관한 의견서 제출 등의 기회를 부여받게 되었고 한국토지주택공사도 그에 따른 재심사 과정에서 당사자들이 제출한 자료 등을 함께 고려하여 생활대책대상자 선정기준의 충족 여부를 심사하여 재심사통보를 한 것이라고 볼 수 있는 점 등을 종합하면, 비록 재심사통보가 부적격통보와 결론이 같더라도, 단순히 한국토지주택공사의 업무처리의 적정 및 甲 등의 편의를 위한 조치에 불과한 것이 아니라 별도의 의사결정 과정과 절차를 거쳐 이루어진 독립한 행정처분으로서 항고소송의 대상이 되므로, 이와 달리 본 원심판단에 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례.

【참조조문】

[행정소송법 제2조 제1항 제1호](#)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 선우 담당변호사 우양태 외 5인)

【원심판결】

서울고법 2015. 10. 30. 선고 2015누44242 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 행정청의 행위가 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으

로 영향을 미치는 행위인 행정처분에 해당하면 항고소송의 대상이 될 수 있을 것이나, 그에 해당하는지 여부는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과 그 행위의 실질적 관련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련한 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다([대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결](#) 등 참조).

2. 원심판결 이유에 의하면, 원심은 ① 피고가 위례지구 택지개발사업의 시행자로서, 그 택지개발예정지구의 공람공고일인 2006. 1. 31. 이전부터 영업 등을 행한 자 등 일정 기준(이하 ‘이 사건 기준’이라고 한다)을 충족하는 손실보상대상자들에 대하여 근린생활시설용지 또는 근린상업용지 20㎡ 내지 27㎡를 공급하는 내용의 생활대책을 수립·시행해 온 사실, ② 피고는 2014. 1. 23.경 직권으로 원고들이 이 사건 기준을 충족하지 못하여 생활대책대상자에 해당하지 않는다는 결정(이하 ‘이 사건 부적격통보’라고 한다)을 하고, 2014. 1. 27.경 원고들에게 그에 관한 통보서를 발송한 사실, ③ 그 통보서에는 ‘심사결과와 관련하여 이의가 있는 경우에는 2014. 2. 20.까지 피고에게 이의신청하시기 바랍니다’라는 안내문구가 기재되어 있었고, 이에 따라 원고들은 그 무렵 피고에게 이의신청을 한 사실, ④ 피고는 2014. 4. 30. 원고들에게 재심사 결과로도 생활대책대상자로 선정되지 않았다는 통보(이하 ‘이 사건 재심사통보’라고 한다)를 하면서 ‘심사결과와 관련하여 이의가 있는 경우에는 심사결과를 통보받은 날로부터 90일 이내에 행정심판 및 행정소송 등을 제기할 수 있다’는 취지를 고지한 사실을 인정한 뒤, 이 사건 재심사통보는 이 사건 부적격통보를 그대로 유지함을 전제로 하여 피고의 업무처리의 적정 및 원고들의 편의를 위한 조치에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라고 보아, 이 사건 재심사통보의 취소를 구하는 이 사건 소는 부적법하다고 판단하였다.

3. 그러나 원심이 인정한 사실관계와 기록에 의하여 알 수 있는 아래와 같은 사정 및 관련 법리를 종합해 보면, 비록 이 사건 재심사통보가 이 사건 부적격통보와 결론이 같다고 하더라도, 단순히 피고의 업무처리의 적정 및 원고들의 편의를 위한 조치에 불과한 것이 아니라 별도의 의사결정 과정과 절차를 거쳐 이루어진 독립한 행정처분으로서 항고소송의 대상이 된다고 볼 수 있으므로, 위 원심의 판단은 수긍하기 어렵다.

가. 공익사업을 시행하는 사업시행자가 법령상 분명한 근거규정이 없음에도 스스로 그 사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정하여 생활대책용지의 공급 등 이해관계인에 대한 생활대책을 수립·실시할 수 있도록 하는 내부규정을 두고 그에 따라 생활대책대상자 선정기준을 마련하여 생활대책을 수립·실시하는 경우, 이러한 생활대책 역시 [헌법 제23조 제3항](#)이 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정한 데 따른 정당한 보상에 포함되는 것으로 보아야 하므로, 그와 같은 생활대책대상자 선정심사대상에 해당하는 자는 사업시행자에게 생활대책대상자 선정여부의 확인·결정을 신청할 수 있는 권리를 가진다([대법원 2011. 10. 13. 선고 2008두17905 판결](#) 등 참조).

그리고 행정절차법에 의하면, 행정청에 처분을 구하는 신청인은 처분이 있기 전에는 그 신청의 내용을 보완·변경하거나 취하할 수 있고(제17조 제8항), 관할 행정청에 의견제출을 하거나 주장을 입증하기 위한 증거자료 등을 제출할 수 있다(제27조 제1항, 제2항).

따라서 원고들이 이 사건 생활대책대상자 선정 여부의 확인·결정을 신청할 수 있는 권리자로서 그 선정 신청을 하였다면 행정절차법이 정한 바에 따라 신청 내용을 보완·변경하거나 의견을 제출하고 증거자료 등을 제출할 기회를 부여받을 수 있었다고 할 것이다. 그런데 만약 이 사건 부적격통보가 원고들을 비롯한 영업손실 보

상 등 심사대상자에 대하여 피고가 생활대책대상자 선정 신청을 받지 아니한 상태에서 자체적으로 가지고 있던 자료를 기초로 이 사건 기준을 적용한 결과를 일괄 통보한 것이고, 각 당사자의 개별·구체적 사정은 그에 대한 이의신청을 통하여 추가로 심사하여 고려하겠다는 취지를 포함하고 있다면, 원고들은 이의신청을 통하여 비로소 생활대책대상자 선정에 관한 의견서 제출 등의 기회를 부여받게 되었고, 피고도 그에 따른 재심사 과정에서 당사자들이 제출한 자료 등을 함께 고려하여 생활대책대상자 선정기준의 충족 여부를 심사하여 이 사건 재심사통보를 한 것이라고 볼 수 있다.

나. 한편 피고는 당초 이 사건 부적격통보를 하면서 이의가 있는 경우에는 2014. 2. 20.까지 객관적 증빙자료를 첨부하여 서면으로 이의신청을 하라고 하면서 아울러 행정심판 및 행정소송은 통보를 받은 날로부터 90일 내에 제기할 수 있으니 양지하기 바란다는 내용을 고지하였음에도, 다시 이 사건 재심사통보를 하면서 심사결과와 관련하여 이의가 있는 경우에는 그 통보를 받은 날로부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 취지로 불복방법에 관한 안내사항을 기재하여 고지하였다. 이에 비추어 보면, 피고도 이 사건 재심사통보가 당초의 이 사건 부적격통보와 별개로 항고소송의 대상이 되는 처분으로 인식하고 있었다고 할 것이다.

다. 또한 위와 같이 이 사건 부적격통보와 재심사통보 각각에 대하여 행정소송 등 불복방법에 관한 고지를 받은 당사자로서는 당초의 이 사건 부적격통보에 대해서는 이의신청을 하여 재심사를 받거나 곧바로 행정소송 등을 제기하는 방법 중에서 선택할 수 있다고 이해하게 될 것이고, 그중 이의신청을 한 당사자로서는 그에 따른 재심사 결과에 대하여 따로 행정소송 등을 제기하여 다툴 수 있을 것으로 기대한다고 하여 이를 잘못이라고 할 수는 없다. 그러므로 피고가 이 사건 재심사통보를 하면서 그에 대한 행정소송 등은 통보를 받은 날부터 90일 내에 제기할 수 있다고 명시적으로 안내한 것은 그 상대가 된 당사자들에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해를 표명한 것에 해당한다 할 것인데, 원고들이 그 안내를 신뢰하고 90일의 기간 내에 이 사건 행정소송을 제기하였음에도, 이 사건 재심사통보가 행정소송의 대상인 처분성이 없다고 한다면, 원고들로서는 피고의 견해표명을 신뢰한 데 따른 이익을 침해받게 될 것임이 명백하다. 그러므로 행정상 법률관계에서의 신뢰보호의 원칙에 비추어 보더라도 이 사건 재심사통보는 당초의 이 사건 부적격통보와 별개의 행정처분이라고 봄이 상당하다.

라. 수익적 행정행위의 신청에 대한 거부처분은 당사자의 신청에 대하여 관할 행정청이 이를 거절하는 의사를 대외적으로 명백히 표시함으로써 성립되고, 거부처분이 있는 후 당사자가 다시 신청을 한 경우에는 신청의 제목 여하에 불구하고 그 내용이 새로운 신청을 하는 취지라면 관할 행정청이 이를 다시 거절한 이상 새로운 거부처분이 있는 것으로 보아야 한다([대법원 1992. 10. 27. 선고 92누1643 판결](#)). 이러한 법리에 비추어 보더라도 당사자의 신청 없이 피고가 이 사건 부적격통보에 의하여 일방적으로 생활대책대상자 해당 여부의 심사 결과를 통보한 데 대하여 원고가 이의신청에 의하여 불복하는 형식으로 재심사를 신청한 이 사건 신청 경위로 볼 때, 이 사건 재심사통보는 그와 같은 신청에 대한 거부처분의 성격을 가진다고 볼 수도 있다.

4. 그러므로 원심이 이 사건 재심사통보가 항고소송의 대상이 되는 처분이 아니라는 전제하에 이 사건 소가 부적법하다고 판단한 데에는 항고소송의 대상인 처분에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못

이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

이에 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.